Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Advies Renovatie Binnenhof

Liesbeth Spies

6 juli 2015



Colofon

Versie	1.1
Fotografie	Corné Bastiaanse, Nationale beeldbank Aerial

Inhoud



Trêveszaal (voorheen ontvangstzaal Staten-Generaal)



Plenaire zaal Eerste Kamer



Handelingen bibliotheek Tweede Kamer, voorheen van ministerie van Justitie

Inleiding

Het Binnenhof is het hart en het gezicht van de Nederlandse politiek. Het is een werkplek van 1250 mensen, bezoekersplek van honderdduizenden bezoekers per jaar, heeft een omvang van 89.000 m2 en is een van de belangrijkste monumenten van Nederland. Het complex bestaat uit een veelheid van gebouwen die in de loop van de eeuwen verschillende functies hebben gehad en op allerlei manieren aan elkaar zijn gekoppeld. Het complex staat er op het eerste gezicht goed bij, maar daarachter liggen - na vele jaren intensief gebruik - verouderde en versleten techniek, onvoldoende brandscheidingen, asbest, lekkende daken, muren en draagconstructies die aan groot onderhoud toe zijn. De huidige ruimtelijke mogelijkheden van het Binnenhof belemmeren ook de verdere ontwikkeling van ICT en het gebruik van Nieuwe Media. De huidige ruimte-inrichting veroorzaakt verstoppingen voor zowel gebruikers als bezoekers. Het moment is niet ver weg dat een Kamerdebat gestaakt moet worden omdat de elektriciteit uitvalt. Nu al zijn er vele kleine en grote gebreken, zoals kamers waar de verwarming niet werkt, loskomende tegels, haperende roltrappen, lekkages en liften die stilvallen terwijl er Kamerleden inzitten. Als werkomgeving voor politici en ondersteunend personeel schiet het Binnenhof te kort. Een moderne democratie verdient een betere basis.

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft de afgelopen jaren, in samenwerking met de beste specialisten op hun gebied, onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van alle technische en bouwkundige aspecten van het Binnenhof. Inmiddels bestaat er een integraal beeld op grond waarvan de conclusie getrokken kan worden dat renovatie op korte termijn noodzakelijk is. Het complex is nu niet onveilig, maar dat wordt het wel als groot onderhoud nog lang uitblijft. De kans op verstoringen wordt steeds groter. Een renovatie die een structureel en toekomstvast resultaat moet opleveren kan alleen integraal zijn. Bouwtechnisch en functioneel hangen alle onderdelen van het Binnenhof met elkaar samen.

Op verzoek van de minister voor Wonen en Rijksdienst – verantwoordelijk voor de gebouwen aan het Binnenhof - heb ik mij het afgelopen jaar intensief gebogen over de noodzaak van groot onderhoud en renovatie van het Binnenhof. Daarbij heb ik nauwe afstemming gezocht met de bewoners van het Binnenhof: de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, de Raad van State en het ministerie van Algemene Zaken. Met deze rapportage geef ik aan waar de noodzaak zit van groot onderhoud en renovatie en worden de lijnen uitgezet voor de uitvoering. De conclusies en adviezen zijn gebaseerd op onderzoeken en uitwerkingen van het Rijksvastgoedbedrijf en analyses en adviezen van de eigen facilitaire organisaties die betrokken zijn bij het Binnenhof.

De renovatie van het Binnenhof is heel ingrijpend voor wie er werkt, maar ook voor de buren in de binnenstad van Den Haag. Eigenlijk voor heel Nederland. Ik adviseer de minister voor Wonen en Rijksdienst dan ook om de renovatie zo goed mogelijk voor te bereiden en zorgvuldig uit te laten voeren. Dan kan het Binnenhof daarna weer tientallen jaren mee.

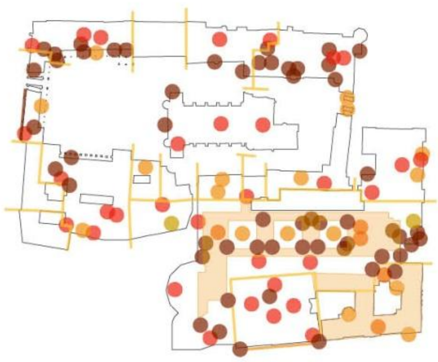
Het is nu aan de minister om een besluit te nemen over de renovatie en hiervoor de benodigde financiële middelen te vinden.

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies

Kelderverdieping



Begane grond



Eerste verdieping



Dakaanzicht





1 Noodzaak

Een inventarisatie laat zien dat in alle gebouwen groot onderhoud noodzakelijk is om, zonder hinder, gebruik van het Binnenhof te continueren en de monumentale status van het complex te beschermen. Installaties zijn overal, ook in de uitbreiding van de Tweede Kamer uit 1992, aan het einde van hun technische levensduur. Dat betekent dat ze ‘op’ zijn en met lapmiddelen in bedrijf worden gehouden. Reserveonderdelen zijn moeilijk of niet meer te krijgen. De kans op uitval is dus groot en wordt groter naarmate de renovatie langer op zich laat wachten. Dit geldt onder meer voor vrijwel alle liften en roltrappen, de klimaatbeheersing, elektrische systemen en brandmeld- en ontruimingsinstallaties. De bedrijfsvoering en veiligheid zijn in het geding. Onderzoek naar het bouwkundig casco geeft aan dat ook daken, gevels, kozijnen en vloeren veel gebreken hebben.

De brandveiligheid van de monumentale panden is ruim onvoldoende. Het risico dat er brand uitbreekt is toegenomen, onder meer door de combinatie van bouwkundige en technische gebreken. Zo kan door lekkage kortsluiting ontstaan in ruimten met open en bloot liggende bedrading en apparatuur. Ook kunnen de kabels in overvolle kabelgoten oververhit raken. Op de meeste plaatsen ontbreekt bovendien brandcompartimentering. Beperkte brandbestrijdingsmiddelen en verouderde brandsignalering kunnen dan leiden tot een escalatie van de brand. Op dit moment is het zo, dat bij een grote brand de Binnenhofbewoners de panden veilig kunnen verlaten, maar de gebouwen zelf worden mogelijk onherstelbaar beschadigd. Werkzaamheden zijn nodig om de werkplekken (brand)veilig en gezond te houden.

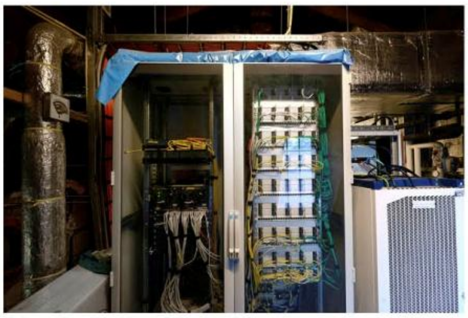
Het uitvoeren van de werkzaamheden wordt beperkt door de aanwezigheid van asbest in verschillende delen van de panden. Om de renovatiewerkzaamheden uit te kunnen voeren is eerst een algehele asbestsanering gewenst. Overigens blijkt uit een inventarisatie van het Rijksvastgoedbedrijf dat het aanwezige asbest momenteel geen gevaar levert voor de gezondheid van medewerkers of bezoekers.

Ook op ICT-gebied zijn de huidige voorzieningen aan het einde van hun Latijn en in feite achterhaald. De overvolle kabelgoten en soms gebrekkige patchruimten en computerruimten bieden geen structurele uitbreidingsmogelijkheden meer.

Doordat er tijdelijke maatregelen zijn genomen zijn de gebouwen nog wel veilig te gebruiken, maar dit is geen houdbare situatie. Zolang de problemen niet worden aangepakt zijn meer tijdelijke maatregelen onvermijdelijk om de veiligheid op pijl te houden.

Om de noodzaak van renovatie te illustreren, staan op pagina 6 schetsen van enkele geïnventariseerde gebreken. De tekeningen verbeelden de bouwkundige, elektrotechnische en werktuigbouwkundige gebreken van het Binnenhof per verdieping. De foto’s op pagina 8 en 10 van dit rapport zijn voorbeelden van kenmerkende gebreken die de veiligheid, gezondheid en bedrijfszekerheid in gevaar brengen. Bovendien hebben veel van deze gebreken direct of indirect een negatief (versterkend) effect op elkaar. Zo leiden lekkende daken tot rottende constructies met in uiterste instantie instortingsgevaar. En is optrekkend vocht slecht voor de luchtkwaliteit. Daarnaast kunnen lekkages boven netwerkkasten kortsluiting en uiteindelijk brand veroorzaken. Bouwtechnisch en functioneel hangen alle onderdelen van het Binnenhof-complex met elkaar samen. Een renovatie die een structureel en een toekomstvast resultaat moet opleveren kan alleen integraal zijn.


Gebreken veroorzaakt door vocht in kelder


Netwerkkast onder lekkende daken


Optrekkend en doorslaand vocht


Overvolle kabelgoten met technisch en veiligheidsriciso


Scheurvorming

2 Reikwijdte

Voor verkenning van de reikwijdte van de benodigde renovatie zijn vanuit twee invalshoeken eisen en wensen geformuleerd. Enerzijds zijn vanuit de vier bewoners en de beheerder grafelijke zalen (concept) ambitiedocumenten opgesteld. Anderzijds is door het Rijksvastgoedbedrijf de technische staat van de gebouwen in beeld gebracht en is een visie op het object geformuleerd. Alle eisen en wensen uit deze twee stromen zijn samengebracht in één overzicht van 'ingrepen'.

Het betreft noodzakelijke ingrepen conform wet- en regelgeving én dat wat nodig is voor het herstel van de geconstateerde gebreken, zoals:

1. Veiligheid (o.a. brandveiligheid, ARBO-eisen, bereikbaarheid daken);
2. Bouwkundige gebreken (o.a. houtrot in goten en kapconstructie, lekkende daken);
3. Technische gebreken (o.a. einde levensduur koelmachines, vervangen leidingen gas, water en elektra, deels vervangen luchtkanalen);
4. ICT-gebreken (o.a. bekabeling);
5. Beveiligingsgebreken;
6. Gezondheidsgebreken.

Dit geheel definieert de minimale reikwijdte van de renovatieopgave: de 'basisrenovatie' die als noodzakelijk wordt voorgesteld (need to have).

De overige potentiële werkzaamheden zijn ingrepen die wenselijk zijn (nice to have), maar niet strikt noodzakelijk voor het voortzetten van de bedrijfsvoering van de vier bewoners. Hieronder vallen bijvoorbeeld functionele verbeteringen, architectonische verbeteringen, duurzaamheid/innovatie en historische waarde. Voorbeelden zijn verbetering van de entrees en doorgangen, extra vergaderzalen, aanpassing van de keukens, energiezuinige verlichting en restauratie in historische ruimtes. Ten minste een deel van overige ingrepen levert aanzienlijke verbeteringen tegen relatief weinig kosten. In de bedrijfsvoering kunnen ze besparingen betekenen.


Wirwar aan oude leidingen


Lekkende daken


Betonrot

3 Renovatievarianten

In aanvang heeft het Rijksvastgoedbedrijf drie uitvoeringsvarianten gedefinieerd: sterk gefaseerd (minimaal 13 jaar), beperkt gefaseerd (ca. 7 jaar) en niet gefaseerd (ca. 5,5 jaar). Bij de sterk gefaseerde variant blijven de bewoners op het Binnenhof gehuisvest en wordt telkens een klein deel gerenoveerd. Bij de andere varianten dient het Binnenhof in delen of geheel ontruimd te worden. Na een eerste weging heeft het Rijksvastgoedbedrijf de sterk gefaseerde variant (minimaal 13 jaar, hierna te noemen lange variant) en de niet gefaseerde, integrale variant (ca. 5,5 jaar, hierna te noemen korte variant) verder uitgewerkt.

Door een extern bureau zijn de drie varianten nog eens bekeken, en is vervolgens onderzocht of snellere varianten mogelijk zijn. De conclusie van dat onderzoek is, dat versnelling beperkt mogelijk is als met meerdere bouwstromen tegelijk wordt gewerkt en er een groot aantal extra maatregelen wordt genomen. Dit brengt risico, extra kosten en overlast met zich mee. Uitvoering in 2,5 jaar (of nog minder), dit is expliciet onderzocht, is technisch niet mogelijk. De renovatie kan alleen relatief snel worden uitgevoerd als alle bewoners tegelijkertijd plaats maken en terug komen als de werkzaamheden (grotendeels) zijn afgerond. Het werkt duurt dan naar schatting tussen de 4,5 en 6 jaar, afhankelijk van de te realiseren maatregelen.

Door de grote omvang van de basisrenovatie, legt met name de bouwlogistiek beperkingen op aan het ontwikkelen van varianten. Om die reden waarschuwt het adviesbureau dat de doorlooptijd van de lange variant hoger kan zijn tot wel 22 jaar. Duidelijk is dat de lange variant geen mogelijkheden geeft om slechts een korte tijd overlast te geven aan de aanwezige bewoners. Voor dit moment vindt het Rijksvastgoedbedrijf de genoemde 13 jaar overigens nog steeds een realistische schatting. De instandhoudingkosten (dit zijn kosten voor aanvullende maatregelen boven het normale onderhoud) zijn navenant hoger als de doorlooptijd langer is.

Ook is nog onderzocht of er andere varianten denkbaar zijn, bijvoorbeeld met barakken op de Hofvijver. Dit heeft niet geleid tot realistische varianten.

Op basis van de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd, blijkt dat alle varianten terug te brengen zijn tot twee hoofdvarianten: enerzijds een lange variant waarbij het Binnenhof tijdens de renovatie in gebruik blijft met een minimale doorlooptijd van 13 jaar. Anderzijds een korte variant waarbij alle bewoners elders gehuisvest worden met een doorlooptijd van circa 5,5 jaar.

De meeste bewoners willen de renovatieperiode zo kort mogelijk houden en zouden het liefst het Binnenhof niet of slechts kort verlaten om de werkzaamheden te kunnen laten uitvoeren. Deze ideale combinatie is technisch onmogelijk. Ik constateer, alles overziende, dat de korte variant technisch de voorkeur verdient, de stad minder overlast geeft en goedkoper is. Tegelijkertijd heb ik volledig begrip voor de gevoelens van de bewoners, voor wie vertrek van het Binnenhof voor een periode van maar liefst 5,5 jaar zeer zwaar ligt.



Het ministerie van Buitenlandse Zaken, Bezuidenhoutseweg 67



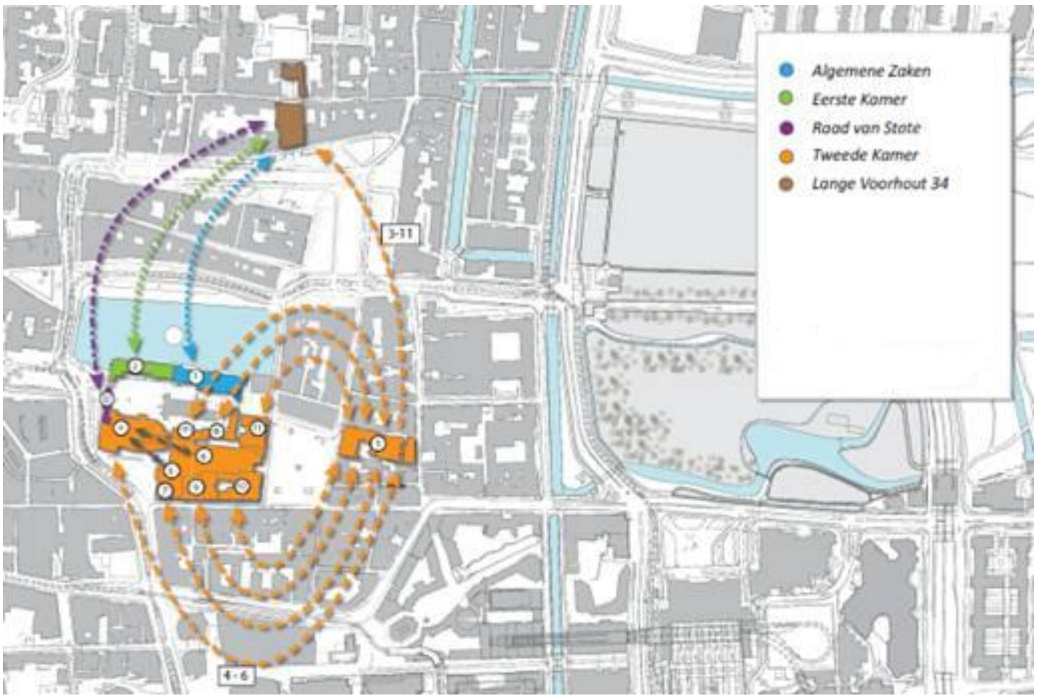
Hoge Raad der Nederlanden
Lange Voorhout 34 -36

4 Tijdelijke huisvesting

De manier waarop de tijdelijke huisvesting van de bewoners wordt ingevuld is afhankelijk van de gekozen renovatievariant. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft voor de lange variant (minimaal 13 jaar) en de korte variant (5,5 jaar) tijdelijke huisvestingsmogelijkheden binnen de Rijksvastgoedportefeuille uitgewerkt.

Uit onderzoek van het Rijksvastgoedbedrijf zijn de volgende twee rijkspanden het meest geschikt bevonden: de huidige huisvesting van de Hoge Raad der Nederlanden aan het Lange Voorhout 34 -36/Kazernestraat en het huidige ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Bezuidenhoutseweg 67. Beide panden komen (op tijd) leeg en beschikbaar. Hierop is nu een voorstel gebaseerd.

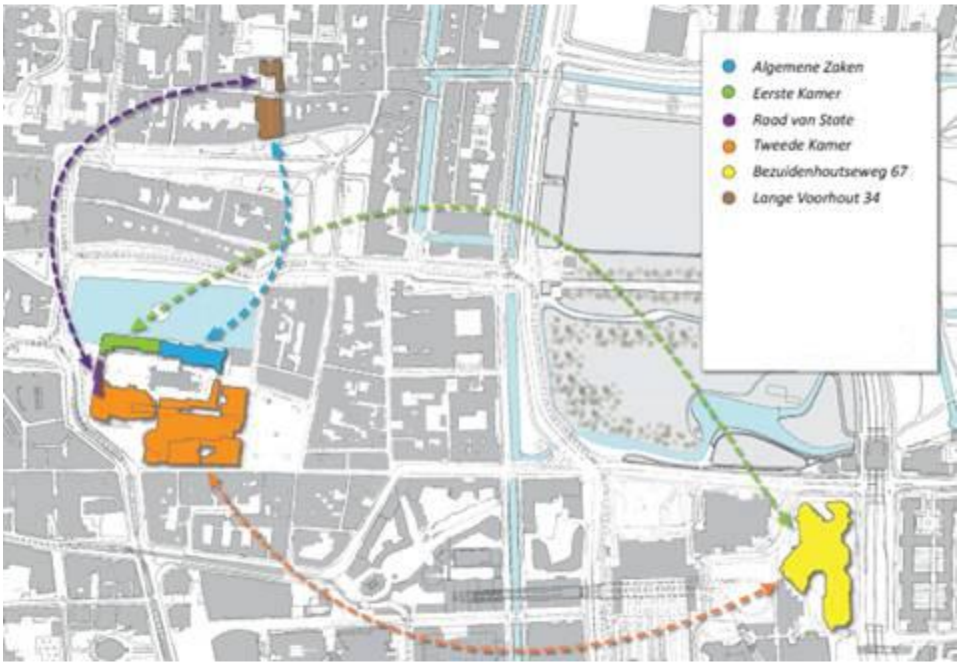
<u>De lange variant (min. 13 jaar)</u>



In de lange variant kunnen de bewoners van het Binnenhof in verschillende fasen naar een tijdelijke locatie verhuizen: het complex van de Hoge Raad aan het Lange Voorhout 34-36 (de Hoge Raad verhuist in 2016 naar nieuwbouw aan het Korte Voorhout). In verschillende fasen zullen de bewoners geheel of gedeeltelijk, alleen of in combinatie met andere bewoners op het Lange Voorhout zetelen. Zo zullen de Eerste Kamer, Raad van State en Algemene Zaken telkens in zijn geheel leegkomen en tijdelijk in het complex van de Hoge Raad gehuisvest worden. Bij de Tweede Kamer wordt in meerdere fasen gerenoveerd. Een mogelijke uitwerking is een schuifsysteem, waarbij de ondersteunende diensten die nu in het pand Plein 23 gehuisvest zijn naar het Lange Voorhout gaan. De ruimte die ontstaat in het pand Plein 23 wordt gebruikt om per fase een deel van de bewoners van de Tweede

Kamer tijdelijk in de nabijheid te huisvesten. De plenaire debatten zullen in huidige zaal plaats blijven vinden tot de uitbreiding uit ’92 wordt gerenoveerd. Dan verhuist dit naar de oude plenaire zaal, tot de zaal weer beschikbaar komt.

<u>Korte variant (5,5 jaar)</u>



In de korte variant verhuizen de bewoners in dit voorstel allemaal in één keer van het Binnenhof naar twee locaties: het complex van de Hoge Raad aan het Lange Voorhout 34-36 en het pand van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Bezuidenhoutseweg 67 (Buitenlandse Zaken verhuist 2017 naar het dan gerenoveerde VROM-gebouw aan de Rijnstraat). De Raad van State en het ministerie van Algemene Zaken zijn geprojecteerd in het Lange Voorhout 34-36, de Eerste en de Tweede Kamer in de Bezuidenhoutseweg 67.

5 Kostenraming

Voor de renovatie, inclusief tijdelijke huisvesting, is een kostenraming gemaakt. In de kostenraming is rekening gehouden met de verschillen die er tussen de bouwdelen zijn. In deze fase zijn de ramingen nog enigszins onzeker, ook al omdat het hier voor een groot deel om monumentale panden gaat. Daarom bevat de raming een voor dit moment passende post onvoorzien.

De totale kosten voor de renovatie worden geraamd op geraamd op 500 tot 600 miljoen euro[1], inclusief de kosten voor tijdelijke huisvesting[2]. De kosten zijn afhankelijk van keuzen die nog gemaakt moeten worden over inhoud en aanpak van de renovatie.

Als de korte variant wordt gehanteerd dan kan een besparing worden gevonden van 85 tot 125 miljoen euro. Voor de tijdelijke huisvesting zijn dan niet een maar twee panden nodig, dat werkt kostenverhogend. De renovatie kan efficiënter worden uitgevoerd en het aantal verhuisbewegingen is lager. Dit maakt deze variant per saldo goedkoper. Daar komt bij dat het Binnenhof niet gedurende een aantal jaren met tijdelijke maatregelen in stand hoeft te worden gehouden, wat in de andere variant wel noodzakelijk is. Dit levert een aanzienlijke besparing.

[1] Prijspeil 2015
[2] De incidentele kosten voor de bewoners, samenhangend met de verhuizing, zijn hierbij niet meegenomen.



Luchtbrug over Binnenhof (artist impression)



Voorbeeld: Luchtsingel, Rotterdam (referentie)

6 Communicatie

De renovatie van het Binnenhof heeft een grote impact op de binnenstad van Den Haag. Het Binnenhof wordt immers een bouwplaats, waar bouwvakkers, bouwkranen en vrachtwagens in groten getale aanwezig zijn.

Voor de mensen die dagelijks op het Binnenhof werken, is de renovatie het meest ingrijpend. Bij de korte variant zullen de bewoners gedurende een aaneengesloten periode het Binnenhof verlaten. In de lange variant zullen de bewoners te maken krijgen met langdurige bouwoverlast en diverse verhuisbewegingen. Om alle betrokkenen zo goed mogelijk te informeren over de renovatie en alles wat daarbij komt kijken (tijdelijke maatregelen, verhuizing) is zorgvuldige en transparante communicatie over de renovatie een vereiste, in nauwe samenwerking met de bewoners van het complex.

Het merendeel van de werkzaamheden vindt in de gebouwen plaats. Desondanks zullen bezoekers, bewoners en ondernemers die dicht bij het Binnenhof wonen of werken overlast ondervinden van de werkzaamheden. Denk hierbij aan bouwverkeer, geluidsoverlast, wijzigen van verkeersroutes en economische gevolgen. Het is belangrijk om de omgeving zo goed mogelijk geïnformeerd en betrokken te houden, waar nodig of gewenst. Goede "burencommunicatie" moet onderdeel uitmaken van de communicatie. Een nauwe samenwerking met de gemeente Den Haag, Bureau Binnenstad Den Haag en ProDemos is daarbij randvoorwaardelijk.

Met een paar honderdduizend bezoekers per jaar is het Binnenhof een belangrijke publiekstrekker. Een bezoek aan het Binnenhof is vaak onderdeel van een bezoek aan de hofstad. Ook tijdens de renovatie van het Binnenhof blijft het mogelijk het politieke centrum van Den Haag te bezoeken. De mogelijkheid blijft bestaan – voor publiek en pers - om alle plenaire en overige openbare vergaderingen van het parlement bij te wonen, zij het op een andere locatie. Dat zou niet anders kunnen. Ook scholieren, toeristen en andere belangstellenden kunnen de werking van onze parlementaire democratie blijven zien.

Tegelijkertijd gaat het Binnenhof in zowel de korte als de lange renovatievariant niet op slot. De Ridderzaal gaat, zo is het voorstel, jaarlijks open voor Prinsjesdag. Ook zoekt het Rijksvastgoedbedrijf naar mogelijkheden om het Binnenhof tijdens de renovatie te kunnen bekijken en beleven. Te denken valt over een publieke voorziening in de vorm van een informatiecentrum en/of een luchtbrug over het Binnenhof (zie voorbeeld blz 16). Voor het bedenken en uitvoeren van dergelijke initiatieven zoekt het Rijksvastgoedbedrijf de samenwerking met partners, zoals ProDemos, Mauritshuis, bewoners van het Binnenhof, gemeente Den Haag, Bureau Binnenstad Den Haag en een breed scala aan ondernemers en culturele instellingen in de stad. Kortom het Binnenhof blijft ook tijdens de renovatie een publiekstrekker in de stad.

7 Conclusie en advies

Het Binnenhof vertoont een groot aantal forse en uiteenlopende gebreken. Herstel is noodzakelijk. Dit wordt onderkend door de bewoners van het Binnenhof tot op politiek niveau.

Alleen met een renovatie waarbij alles tegelijkertijd wordt opgepakt kunnen structurele oplossingen bereikt worden. Met het uitvoeren van de basisrenovatie worden gebreken opgelost en voldoet het gebouw weer aan wet- en regelgeving. De inhoud en aanpak van de renovatie vraagt een politieke afweging.

Veel bewoners willen de renovatieperiode zo kort mogelijk houden, en zouden het Binnenhof liever niet of slechts kort verlaten om ruimte te geven voor de werkzaamheden. Deze ideale combinatie is technisch onmogelijk. De renovatie kan alleen relatief snel worden uitgevoerd als alle bewoners tegelijkertijd plaats maken, en terug komen als de werkzaamheden (grotendeels) zijn afgerond. Het werk duurt dan ca. 5,5 jaar. De panden van Buitenlandse Zaken en de Hoge Raad zijn in de renovatieperiode beschikbaar als tijdelijke huisvesting voor respectievelijk de Eerste en Tweede Kamer en de Raad van State en Algemene Zaken. Als de renovatie wordt uitgevoerd terwijl de bewoners zo veel mogelijk op het Binnenhof blijven, dan duurt het werk aanzienlijk langer. Het complex wordt dan per gebouwdeel gerenoveerd en het werk duurt dan minimaal 13 jaar. Voor de tijdelijke huisvesting volstaat dan het gebouw van de Hoge Raad.

Ik constateer dat de korte variant technisch de voorkeur verdient, minder overlast geeft en financieel de beste optie is. Tegelijkertijd heb ik begrip voor de gevoelens van de bewoners, voor wie vertrek van het Binnenhof voor een periode van ca. 5,5 jaar zeer zwaar ligt. Dat de voorgestelde tijdelijke huisvesting na aanpassingen aan alle functionele eisen zal voldoen, doet daar niets aan af.

Ik concludeer dat ten eerste het onverantwoord is het risico van calamiteiten op het Binnenhof groter te laten worden, ten tweede de korte variant aanzienlijk goedkoper is en ten derde de overlast voor de stad en haar bewoners zo kort mogelijk moet worden gehouden. Ik adviseer de minister daarom te kiezen voor de korte variant.

Het is van belang dat nu een politieke afweging plaatsvindt over de renovatie. De hoofdkeuze die gemaakt moet worden heeft draagvlak nodig. Ik adviseer de uitwerking daarna stap voor stap vorm te geven. Een goede voorbereiding is een belangrijke voorbereiding voor een geslaagde renovatie.